



# Comment les politiques de cluster sont-elles évaluées ? Une analyse comparative européenne

Emilie-Pauline Gallié, Anna Glaser, Frédérique Pallez

## ► To cite this version:

Emilie-Pauline Gallié, Anna Glaser, Frédérique Pallez. Comment les politiques de cluster sont-elles évaluées ? Une analyse comparative européenne. 2013. hal-00801015

**HAL Id: hal-00801015**

**<https://hal-mines-paristech.archives-ouvertes.fr/hal-00801015>**

Preprint submitted on 18 Mar 2013

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **COMMENT LES POLITIQUES DE CLUSTERS SONT-ELLES EVALUEES ? UNE ANALYSE COMPARATIVE EUROPEENNE.**

Emilie Pauline GALLIE, OST, [emilie-pauline.gallie@obs-ost.fr](mailto:emilie-pauline.gallie@obs-ost.fr)  
*21 boulevard Pasteur, 75015 Paris*

Anna GLASER, ESCP Europe & Mines ParisTech, [anna.glaser@escpeurope.eu](mailto:anna.glaser@escpeurope.eu)  
*ESCP Europe, 79 avenue de la République, 75543 Paris Cedex 11*

Frédérique PALLEZ, Mines ParisTech, [frederique.pallez@mines-paristech.fr](mailto:frederique.pallez@mines-paristech.fr)  
*CGS, Mines ParisTech, 60 Boulevard Saint-Michel, 75272 Paris Cedex 06*

**Résumé :** Dans ce volet de nos recherches sur l'évaluation des clusters, nous comparons quatre cas européens d'évaluation de clusters : Wallonie, Allemagne, Basse-Autriche et France. Nous développons d'abord une grille de lecture avec laquelle nous analysons ensuite ces différentes évaluations. Cette grille de lecture nous aide surtout à souligner les différences entre ces évaluations dans trois domaines: les objets de l'évaluation et l'imputabilité des résultats, la démarche et la méthodologie des évaluations, et les effets et usages des évaluations. En conclusion, à partir de ces cas empiriques, nous proposons de distinguer deux modèles idéaux typiques d'évaluation, qui combinent ces différentes caractéristiques de manière cohérente et renvoient à des usages très contrastés des évaluations : un modèle « économiste » et un modèle « gestionnaire ».

**Mots clés :** Politique publique, évaluation, pôle de compétitivité, cluster

## INTRODUCTION

Le succès de la Silicon Valley et d'autres clusters spontanés (Saxenian, 1994) a entraîné la multiplication, dans le monde entier, de politiques de clusters s'inspirant de ces modèles pour essayer de faire émerger des clusters ou d'amplifier la dynamique de clusters spontanés (OECD, 2007; Rosenberg, 2002). Parallèlement, de nombreuses recherches ont tenté de théoriser les composantes de ces politiques et, en amont, d'analyser les mécanismes vertueux produisant, dans un cluster, des effets bénéfiques sur l'efficacité économique des firmes et des territoires sur lesquels elles sont implantées (cf. Cruz & Teixeira, 2009 pour un résumé de la littérature sur les clusters).

Pourtant, certains chercheurs académiques émettent des doutes sur les effets des clusters. Ron Martin et Peter Sunley (2003) écrivent par exemple qu'« *il n'existe pas d'étude ayant cherché à tester l'hypothèse clef de Porter, à savoir l'impact positif de l'appartenance à un cluster sur la compétitivité des entreprises* ». D'autres doutent également du bien-fondé des politiques cherchant à encourager ou accélérer la naissance de clusters (Duranton, Martin, & Mayer, 2008).

Les pouvoirs publics ne sont pas insensibles à ces critiques, et par ailleurs, même s'ils sont convaincus de l'efficacité des clusters et des politiques de clusters, particulièrement en Europe, ils ont besoin de justifier l'emploi des fonds publics qui leur ont été consacrés. C'est pourquoi on assiste également à une multiplication de rapports d'évaluation commandités par les pouvoirs publics (par exemple CMI & BCG, 2008; Jakoby, 2006; Staehler, Dohse, & Cooke, 2007), avec un double objectif : améliorer et éventuellement réorienter les politiques, ne serait-ce qu'à la marge, et rendre compte de l'utilisation des fonds publics.

Malgré ces objectifs assez communément partagés, au vu des évaluations réalisées et publiées dans divers pays occidentaux, on constate assez vite la grande variété des démarches, et des critères d'évaluation adoptés. Au-delà de cette diversité, nous nous sommes demandé s'il était malgré tout possible d'identifier un ou plusieurs modèles d'évaluation des politiques de clusters, ce qui permettrait de se dispenser de réinventer chaque fois tout un dispositif d'évaluation. Nous verrons que nous sommes amenées à distinguer deux grands modèles idéal-typiques en matière d'évaluation des politiques de clusters et essaierons de les caractériser en les reliant notamment aux usages faits des évaluations réalisées.

## 1. METHODOLOGIE

Notre recherche s'appuie sur différents travaux, bibliographiques et empiriques, réalisés depuis 2009, sur la question de l'évaluation de la performance des clusters et des politiques de clusters. Nous avons particulièrement travaillé sur l'évaluation des pôles de compétitivité français réalisée en 2008 (Gallié, et al., 2012). Nous avons aussi travaillé sur des expériences d'évaluation des politiques de clusters à l'étranger, de façon directe pour certains (accès aux rapports d'évaluation, entretiens avec les acteurs concernés), ou à travers une littérature secondaire. Les investigations sont donc « de profondeur différente », ce qui est une limite pour certaines de nos analyses, comme on le verra. Au total, nous disposons donc de quatre cas : la France, la Wallonie (une des régions belges), l'Allemagne, la Basse Autriche (une des régions autrichiennes). Précisons aussi que cette recherche a été menée pour l'essentiel en 2010, avant la deuxième évaluation des pôles de compétitivité français menée en 2012, et

également avant certaines évaluations qui, dans les pays sélectionnés, ont pu prolonger celles que nous avons analysées.

Dans un premier temps, nous présenterons la grille d'analyse que nous avons utilisée pour étudier les quatre cas sélectionnés. Cette grille permet de structurer l'essentiel des problématiques présentes dans la littérature sur l'évaluation des politiques de clusters et d'effectuer ensuite l'analyse comparative visée. Dans un deuxième temps, après avoir succinctement présenté les politiques de clusters dans les quatre pays choisis, et les modalités de leur évaluation, nous tenterons d'analyser, sur la base de cette grille, quelques traits marquants de ces évaluations, en travaillant sur un mode comparatif. Enfin, nous montrerons, en conclusion, comment ces éléments nous semblent renvoyer à deux modèles idéal-typiques d'évaluation, que nous essaierons de caractériser et d'expliquer.

## **2. EVALUATION DE POLITIQUES DE CLUSTERS : CONSTRUCTION D'UNE GRILLE D'ANALYSE A PARTIR DES PROBLEMATIQUES RECURRENTES**

Bien que les politiques de clusters diffèrent d'un pays à l'autre (OECD, 2005, 2007, 2009), tous les pays font face aux mêmes difficultés en matière d'évaluation de ces politiques : le caractère systémique des clusters et la multiplicité des parties prenantes en sont à l'origine. Les réflexions sur l'évaluation des politiques de clusters ou d'innovation en sont encore à leurs balbutiements (Diez, 2001; Learmonth, Munro, & Swales, 2003). Bellandi et Caloffi (2010, p. 70) résument les difficultés en montrant que ces évaluations demandent “careful combination of the languages and tools of different study fields: the evaluation of public policies and the analysis of innovation and development processes.”

La Commission européenne a cherché à surmonter ces difficultés à travers deux initiatives différentes qui illustrent bien la variété des approches possibles : le European Cluster Observatory (ECO), lancé en 2007, et le programme European Cluster Excellence Initiative (ECEI), lancé en septembre 2009. Chacun de ces deux programmes cible un aspect particulier de l'évaluation des politiques de clusters :

- Le projet ECO cherche à rassembler de l'information sur les conditions de la compétitivité régionale. En conséquence, le cadre d'analyse est construit à partir des indicateurs économiques classiques (taux de chômage, valeur ajoutée, taux d'exportation, croissance des firmes etc).
- De son côté, l'ECEI a pour objectif « to create an objective process for measuring and assessing Cluster Management Quality » and « to develop a modular set of quality indicators ». Il s'agit donc de se centrer sur l'évaluation de la qualité du management des clusters, à un niveau beaucoup plus « micro ».

Pour caractériser et comparer des évaluations de politiques de clusters, il nous fallait donc construire une grille d'analyse qui rende compte de la variété des approches tout en structurant les principales questions. Sur la base d'une revue de la littérature académique, ainsi que deux rapports importants en la matière, celui du BIPE (2007) and le « Redbook » de Sölvell (2008)<sup>1</sup>, nous avons identifié trois grandes problématiques, qui constitueront la

---

<sup>1</sup> Le BIPE est un cabinet de conseil français qui était mandaté par la DIACT (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires) pour élaborer un travail de synthèse sur l'évaluation des clusters. Ce rapport a aidé la DIACT dans la préparation de l'évaluation de la politique des clusters françaises. Örjan Sölvell est professeur à la Stockholm School of Economics et publie régulièrement des rapports sur les clusters.

structure de notre grille d'analyse, grille très proche de celle que nous avons déjà utilisée pour analyser le cas français (Gallié, et al., 2012) :

- d'abord la question des « objets » évalués, et du schéma de causalité, souvent implicite, qui les relie. Comment ces objets d'évaluation sont-ils déterminés ? En quoi diffèrent-ils d'un pays à l'autre ?
- ensuite, les questions de méthodologie : peut-on caractériser les démarches (au sens institutionnel) et les outils des différents processus évaluatifs observés ?
- enfin, la dernière thématique concerne la question de l'interaction entre les évaluations et les décisions politiques qui les suivent, en d'autres termes celle des effets et des usages des évaluations.

Nous allons revenir sur chacun de ces trois items pour les expliciter et montrer, de manière générale, le type de problématiques que ces questions génèrent, sans qu'il y ait, à l'heure actuelle, dans la littérature, de réponse univoque. Cela permettra de mettre en perspective, ensuite, les choix opérés dans les quatre pays étudiés.

## **2.1. Objets de l'évaluation et imputabilité des résultats**

Théoriquement, une évaluation de politique devrait s'appuyer sur la connaissance des objectifs de cette politique, qu'on suppose clairement définis *ex ante*. De nombreux auteurs, comme (Perret, 2008, 2ème édition), ont toutefois mis en évidence le caractère largement irréaliste d'une telle position :

- les objectifs des politiques de clusters sont souvent formulés de manière vague (compétitivité et visibilité d'un territoire, performance économique des entreprises...) qui autorise de multiples interprétations. Ceci n'a rien d'étonnant : la logique politique s'accommode mieux du confort de l'ambiguïté que des contraintes de la précision (Benzerafa, Garcin, Gibert, & Gueugnon, 2011).
- La nature systémique des clusters et les multiples acteurs impliqués rend la définition de la performance problématique et donc les processus d'évaluation compliqués, comme on l'a déjà noté (Diez, 2001; Zabala-Iturriagoitia, Voigt, Gutiérrez-Gracia, & Jiménez-Saez, 2007). En effet, les acteurs peuvent avoir des intérêts et des buts variés. Par exemple, on peut s'interroger sur l'identité des bénéficiaires d'une politique de cluster : s'agit-il des entreprises ou de la « collectivité » (région, nation) ? En outre, les clusters eux-mêmes peuvent avoir des objectifs différents selon leur maturité, leur secteur d'activité, etc. Comment intégrer cette diversité dans une évaluation standardisée ?
- Enfin, n'oublions pas que les objectifs, à supposer qu'on puisse les identifier à un instant donné, sont eux-mêmes évolutifs, en fonction des changements de personne ou des évolutions de la politique.

Il n'est donc pas étonnant que beaucoup d'évaluations de politiques de clusters mettent surtout en évidence des « objets » d'évaluation, qui sont reliés aux objectifs supposés de la politique par une rhétorique parfois assez lâche. Il faut donc, de notre point de vue, porter avant tout attention à ces objets, qui, de notre point de vue, discriminent fortement les différentes démarches d'évaluation et qui sont, eux, parfaitement observables quand on analyse a posteriori des démarches d'évaluation. Pour les définir de manière un peu systématique, nous nous appuyons sur les auteurs qui ont cherché à modéliser les processus

d'évaluation de politiques de clusters, ainsi que sur nos connaissances empiriques concernant le cas français, notamment (BIPE, 2007; Fen Chong, 2009; Sölvell, 2008).

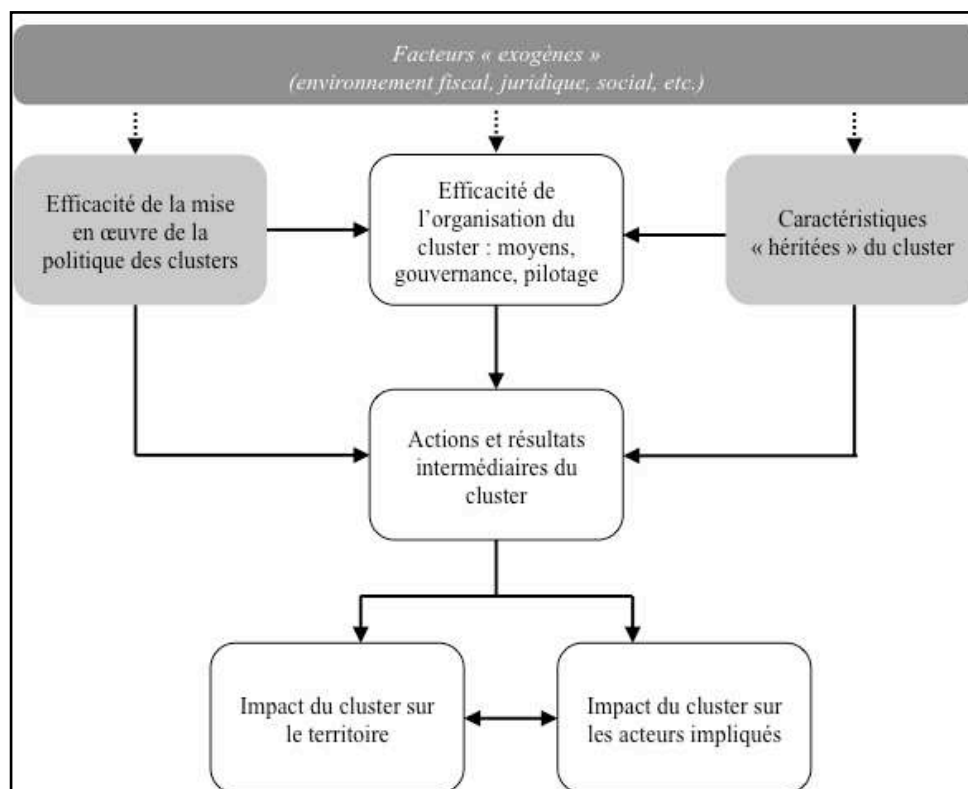


Figure 1 - Niveaux d'évaluation d'un cluster

Ce schéma met d'abord en évidence la différence entre l'évaluation d'une politique de cluster et l'évaluation d'un cluster. En effet, si la première nécessite l'évaluation des seconds, la réciproque n'est pas vraie et l'évaluation d'un cluster peut tout-à-fait être faite isolément.

Mais il montre surtout que les objets évalués peuvent se situer, grossièrement, à trois niveaux différents : celui des impacts finaux, celui des actions et résultats intermédiaires, celui de l'organisation du cluster. En effet, les impacts finaux semblent mesurer l'atteinte des objectifs de la politique (par exemple compétitivité accrue des entreprises, attractivité des territoires). Mais outre le fait que les objets d'évaluation correspondants ne sont pas évidents, les effets réels de la politique ne peuvent être décelés qu'au bout d'un certain temps en termes d'impacts finaux. Faute de ce recul temporel, on est donc souvent conduit à évaluer d'autres objets, à un niveau intermédiaire, à savoir des résultats intermédiaires de l'action de chaque cluster, ainsi que les actions menées par ces clusters. Ceux-ci pouvant être eux-mêmes difficiles à appréhender, on peut souhaiter se centrer sur des objets qui caractérisent l'efficacité de l'organisation et du pilotage des clusters (comme le fait l'ECEI évoquée plus haut).

Nous percevons maintenant mieux la variété des démarches évaluatives en matières de clusters : elles peuvent ainsi se focaliser sur la politique de clusters ou sur les clusters eux-mêmes ; sur les impacts économiques ou sur l'efficacité organisationnelle sur les territoires ou sur les entreprises, etc. *Chaque démarche évaluative est caractérisée par un choix spécifique des objets qui sont soumis à évaluation.*

Mais ces différents objets ne sont pas indépendants les uns des autres. Ils sont en général reliés par un schéma de causalité, sur lequel s'appuie plus ou moins explicitement la politique publique et son évaluation. Dans ce schéma interviennent d'ailleurs aussi des facteurs exogènes (environnement fiscal par exemple), ou les caractéristiques « héritées » du cluster comme les ressources du territoire ou l'histoire des coopérations entre acteurs (Crespo, 2010; Fen Chong, 2009; John & Pouder, 2006). Ce schéma de causalité est à notre sens le deuxième élément important qui caractérise telle ou telle démarche évaluative. Nous allons donc examiner ce point dans ce qui suit.

### ***Le problème de l'imputabilité des résultats et du schéma de causalité***

La question centrale pour juger des effets d'une politique de clusters est : que se serait-il passé en l'absence de cette politique, c'est-à-dire sans soutien volontariste à la création et au développement de clusters ?

On peut tenter de mesurer des résultats par rapport à une situation de référence. Mais, même quand cela est possible, si l'on veut imputer ces résultats à la politique menée, il est nécessaire, dans le processus évaluatif, d'explorer le schéma de causalité, pas toujours explicite, qui est sous-jacent à cette politique. D'une politique à l'autre, ces schémas peuvent être sensiblement différents, et les jugements portés par les évaluateurs s'appuieront sur les liens de cause à effet qu'ils supposent entre les objets évalués.

Ainsi, certaines politiques de clusters comme la politique française s'emploient à inciter les entreprises à développer des projets de R&D collaboratifs en supposant que ces collaborations stimulent leurs capacités d'innovation, ce qui, sera source d'impacts économiques positifs pour elles et leurs territoire d'implantation. Pourtant, on peut se demander si les projets coopératifs accélèrent toujours l'innovation, - certains pensant que « la mauvaise collaboration est pire que son absence » (Hansen 2009). Mais, si la politique est construite sur l'hypothèse du rôle majeur des projets collaboratifs, la démarche évaluative devra identifier des objets qui permettent de tester cette hypothèse

En d'autres termes, une politique publique met toujours en œuvre une théorie de l'action, même si celle-ci n'est pas toujours explicite, et ce n'est autre que le schéma de causalité qui relie les différents objets du schéma précédent. Ce sont donc ces liens logiques supposés qu'il s'agit d'explorer dans le processus évaluatif, et dont la caractérisation distingue les différents processus d'évaluation.

## **2.2. Démarche et méthodologie**

Les choix de méthode propres au processus évaluatif constituent une deuxième grande catégorie de variables qui nous permettront de différencier les démarches dans notre analyse comparative.

En effet la palette des possibilités est large, et les modèles institutionnels nationaux sont assez variés en ce domaine. La nature du commanditaire, de l'évaluateur, des parties prenantes impliquées, le caractère plus ou moins participatif de la démarche, le moment où se déroule l'évaluation par rapport au déroulement de la politique publique, les moyens qui y sont affectés sont autant de paramètres à considérer, qui influent fortement sur la nature des résultats obtenus dans le processus évaluatif.

Enfin, les choix méthodologiques constituent une composante importante de la démarche et une autre source importante de variété. Ils demandent donc à être caractérisés. Ils doivent en principe permettre d'approcher, autant que possible, les objets d'évaluation qui auront été déterminés, et de tester les schémas de causalité reliant ces objets.

La méthodologie suppose en général un choix entre démarche qualitative ou quantitative, ou généralement une combinaison entre ces deux approches. En effet, dans tous les processus d'évaluation, l'idée est d'objectiver les jugements, et donc de rechercher au maximum à quantifier les phénomènes analysés, par exemple l'impact économique de la politique. D'où l'importance du choix des indicateurs.

Le choix des indicateurs est largement dépendant des objets d'évaluation que les évaluateurs ont choisis. Nous en donnons quelques exemples dans le schéma déjà utilisé ci-avant, que nous reprenons ci-dessous. Mais ces choix sont en général fortement contraints par la disponibilité et la fiabilité des données recherchées, élément qui peut restreindre les possibilités de choix.

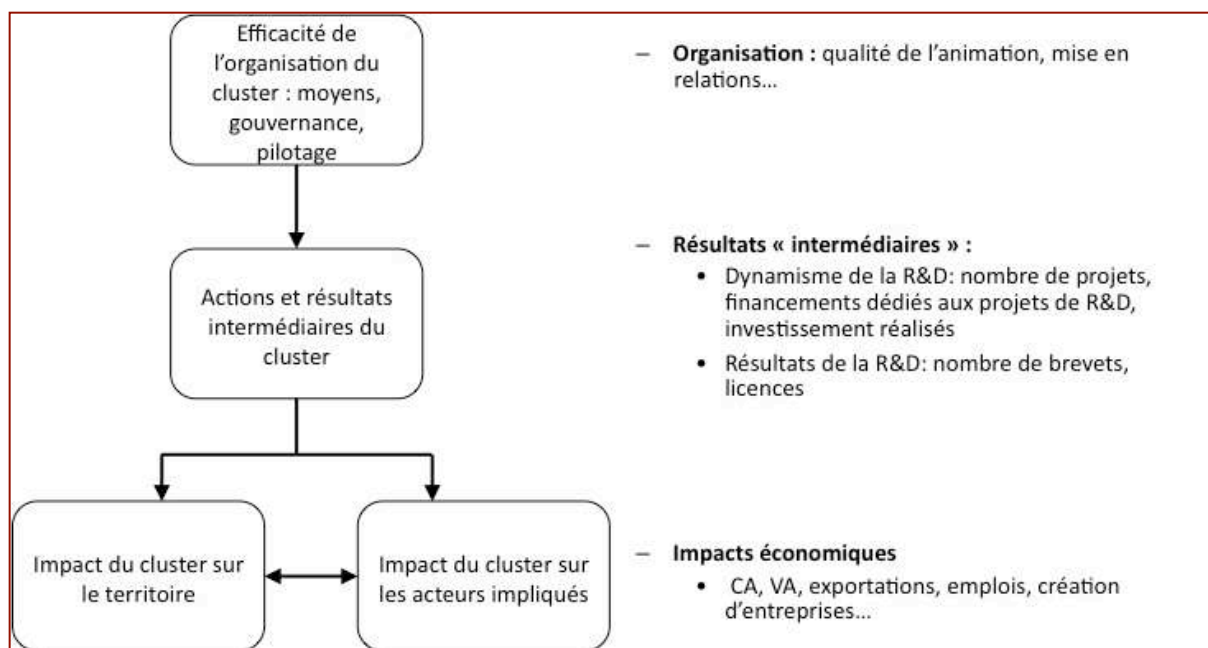


Figure 2 - Exemple d'indicateurs sur les différents objets évalués

Mais certains des phénomènes que l'on cherche à appréhender, et la pertinence même des schémas de causalité qui ont été explicités, ne peuvent être finement compris que si l'on utilise des méthodes qualitatives, fondées sur des entretiens avec les acteurs. Exemples : la collaboration, la qualité du management et de l'animation, les liens préexistants à la création du cluster, la progression des mises en relation, etc. Il faudra donc caractériser le « mix » méthodologique choisi dans chaque cas étudié.



### 2.3. Effets et usages de l'évaluation

Dernier volet de notre grille d'analyse : l'interaction entre les résultats de l'évaluation et les décisions politique, en d'autres termes les effets et usages du processus d'évaluation. Un processus d'évaluation de politique publique a en effet, on le sait, des objectifs affichés qui sont en général

- rendre compte de l'usage des fonds publics
- réorienter la politique et améliorer le pilotage des clusters par les pouvoirs publics

Mais elle a aussi des effets collatéraux, recherchés ou non. Une évaluation peut avoir pour effet de mobiliser les différents acteurs de clusters, de forger des représentations communes, d'accroître les connaissances des acteurs, notamment les pouvoirs publics, sur le fonctionnement des clusters et les pratiques d'évaluation efficaces.

Nous essaierons donc aussi, autant que possible, dans nos cas, de caractériser ces effets et usages, sachant qu'il s'agit là des éléments les plus difficiles à appréhender quand on n'a accès qu'à des sources secondaires, car leur compréhension nécessite en général une étude empirique fine auprès des principales parties prenantes de la politique. Nos analyses sur ce troisième volet seront donc nécessairement succinctes.

A l'aide de cette grille, nous allons maintenant analyser les démarches d'évaluation des politiques de clusters menées dans les quatre pays (ou les quatre régions)<sup>2</sup> choisis, après avoir présenté succinctement au préalable ces politiques.

### 3. L'EMERGENCE DE POLITIQUES DE CLUSTERS DANS QUATRE PAYS EUROPEENS ET LEURS EVALUATIONS

**France.** En 2005, le gouvernement français lança une politique de clusters (appelés pôles de compétitivité) sur l'ensemble de son territoire. Cette politique nationale devait stimuler l'innovation des entreprises, et donc la compétitivité des territoires grâce à un dispositif de subventions à des projets de R&D faisant collaborer entreprises, petites et grandes, et laboratoires de recherche publics. Entre 2005 and 2008, le gouvernement français consacra une enveloppe de 1,5 milliards d'euros à cette politique, et la reconduisit pour 3 ans en 2008, à la même hauteur. A noter qu'une petite partie des fonds (3.3%) était consacrée, non pas au financement des projets collectifs, mais au financement de l'animation des clusters, et que par ailleurs, les collectivités territoriales (notamment les Régions) participèrent également au financement des pôles labellisés nationalement.

**Allemagne.** Au milieu des années 90, l'Allemagne, comme d'autres, se lança dans une politique industrielle fondée sur la notion de clusters (Dohse, 2007), notamment en organisant en 1996 un processus de sélection national (BioRegio), destiné à soutenir des clusters de pointe dans le domaine des biotechnologies. Des processus analogues suivirent dans d'autres secteurs. L'objectif était de devenir le leader européen dans ce domaine en stimulant la croissance des entreprises. Sur la base de dossiers, un jury choisit trois régions qui reçurent chacune 50 million DM (environ 26 million Euros), charge à elles d'aider les acteurs concernés à atteindre les buts fixés en cinq ans (Staehler, et al., 2007). A la différence de la

---

<sup>2</sup> En France et en Allemagne, les politiques de clusters sont conçues à un niveau national alors qu'en Autriche et en Belgique, elles le sont à un niveau régional.

France, le gouvernement fédéral allemand joua uniquement un rôle de « catalyseur et de facilitateur » (Dohse, 2007, p. 90), laissant aux Länder la liberté du pilotage de la politique.

**Basse Autriche.** En Autriche, la responsabilité des politiques de clusters incombe aux régions (même si, récemment, le gouvernement autrichien a commencé à mettre l'accent sur la question de la coordination des initiatives régionales. En 1995, la Styrie, bientôt suivie par les autres, fut la première région autrichienne à développer une politique dans ce domaine. Le principe en est un soutien financier destiné à encourager la structuration de clusters et à développer les services aux entreprises qu'ils proposent. En revanche, ces subsides publics n'ont pas pour but de financer des projets de recherche, qui continuent à émarquer aux sources traditionnelles de financement. La Basse Autriche, qui créa six clusters à partir de 2001, est la région que nous avons étudiée. En Basse Autriche, la structure de management de chaque cluster est abritée par une agence économique régionale, EcoPlus. Deux des objectifs majeurs de la politique sont de stimuler la compétitivité des PME locales et de les aider à accéder à de nouveaux marchés (par le biais de projets coopératifs au niveau national et international).

**Wallonie.** Comme en Autriche, les politiques de clusters en Belgique sont régionales. En Wallonie, elles ont démarré en 2000, le gouvernement régional ayant décidé d'encourager la naissance de réseaux d'entreprises (Lepage, 2009). De 2001 à 2006, quatre clusters expérimentaux furent mis en place (Aeronautics, Auto-mobilité, Wood and Agro-Food Biotechnologies). Les subventions publiques avaient pour but le soutien à l'émergence de ces regroupements, en prenant en charge les frais de fonctionnement au début du processus : pendant les trois premières années, un budget annuel de 480 k€ était garanti aux clusters, budget qui était ensuite réduit progressivement.

Le tableau ci-dessous résume les principales caractéristiques de ces politiques.

	<b>France</b>	<b>Allemagne</b>	<b>Basse Autriche</b>	<b>Wallonie</b>
<b>Début</b>	2005	Milieu 1990s	2001	2001
<b>Echelle</b>	Nationale	Nationale	Régionale	Régionale
<b>Etendue</b>	- Multisectoriel  - 71 pôles de compétitivité	- Monosectoriel  - BioRegio : 3 régions	- Multisectoriel  - 6 clusters	- Multisectoriel  - 4 clusters pilotes
<b>Objectifs</b>	- Renforcer la compétitivité  - Stimuler l'innovation par l'encouragement à la R&D collaborative	- Faire de l'Allemagne le n°1 européen des biotechnologies  - Stimuler l'entrepreneuriat	- Renforcer la compétitivité  - Mise en relation des membres et prestation de services	- Encourager le développement des entreprises  - Faciliter les interactions entre les entreprises
<b>Orientation du financement</b>	Projets de R&D et animation	Enveloppe globale non affectée	Animation	Animation

Tableau 1 - Quatre politiques de clusters

#### 4. QUATRE PROCESSUS EVALUATIFS : UN REGARD COMPARATIF

Après cet aperçu rapide des quatre politiques développées dans les quatre pays européens choisis, nous allons nous intéresser aux évaluations réalisées dans les quatre cas. Nous précisons d'abord notre méthodologie d'enquête, car, comme nous l'avons annoncé plus haut, nous n'avons pas disposé du même type de matériau.

##### *Le matériau*

Pour l'évaluation des pôles de compétitivité français, nous avons eu accès aux sources les plus nombreuses puisque, outre la synthèse publique de l'évaluation, nous avons pu disposer de matériau brut et interagir à la fois avec les commanditaires, les évaluateurs et un certain nombre des « évalués ». Nous renvoyons à l'article que nous en avons tiré, déjà cité (Gallié, et al., 2012). En Basse Autriche, un certain nombre d'entretiens ont également pu être réalisés : directeur de cluster, responsables de l'agence EcoPlus et de la politique de cluster au gouvernement régional. Ces rencontres ont permis d'accéder au rapport d'évaluation. En revanche, en Wallonie et en Allemagne, nous n'avons pu disposer que de textes publics, qui étaient néanmoins suffisamment documentés pour apporter un contrepoint intéressant à nos deux premiers cas. Nous donnons ci-dessous les références exactes des textes traitant sur lesquels nous avons travaillé pour chacun des quatre pays.

Pays	Information clé	Référence
France	Évaluation intermédiaire des 71 clusters français lancés en 2005. Les administrations nationales responsables de cette nouvelle politique ont demandé une évaluation en 2008.	CM International & BCG, 2008
Allemagne	Évaluation ex-post de la compétition BioRegio, qui a eu lieu en 1996. Le ministre de l'éducation et de la recherche allemand a demandé cette évaluation, qui a été réalisée entre 2005 et 2007.	Staehler, et al., 2007
Basse Autriche	Évaluation intermédiaire de six clusters (lancés en 2001) de la région Basse Autriche. EcoPlus a demandé cette évaluation en 2004. EcoPlus est l'agence économique de la région Basse Autriche qui est responsable pour les clusters locaux.	Kalcher, et al., 2004
Wallonie	Évaluation intermédiaire de quatre clusters pilotes, sélectionnés en 2001. Le conseil économique et social de la région wallonne a demandé une évaluation en 2004.	Nauwelares & Pellegrin, 2004

Tableau 2 – Le matériau : Rapports d'évaluation analysés

Nous noterons d'emblée que si, dans les quatre cas, les évaluations ont été déclenchées par les commanditaires des politiques de clusters ou des entités publiques qui leur étaient proches, les évaluateurs avaient des profils assez différents selon les cas : consultants plus ou moins internationaux, universitaires d'autres pays, experts internationaux,... Par ailleurs, à l'exception de l'Allemagne, les évaluations ont toutes été lancées trois ou quatre ans après le lancement de la politique.

	France	Allemagne	Basse Autriche	Wallonie
<b>Période évaluée</b>	2001-2004	BioRegio: 1996 BioProfile: 1999	2000-2003	2005-2007
<b>Date de l'évaluation</b>	2008 (après 3 ans)	2005-2007 (après 10 ans)	2004 (après 3 ans)	2004 (après 4 ans)
<b>Type d'évaluation</b>	Intermédiaire	Ex post	Intermédiaire	Intermédiaire
<b>Qui a commandité l'évaluation ?</b>	DATAR et DGCIS (administrations en charge de la politique nationale)	Ministre de l'éducation et de la recherche	Eco Plus: agence économique de la Basse Autriche	Conseil Economique et Social de la Région wallonne
<b>Qui sont les évaluateurs ?</b>	- Boston Consulting Group (grand cabinet de conseil international)  - CMI (cabinet de conseil français)	- Un professeur de l'université Kiel en Allemagne (Dohse)  - Un professeur de l'université Cardiff Pays de Galles, spécialiste internat. (Cooke)  - Un expert freelance	-Trigon (petite entreprise autrichienne, conseil régional)  -Joanneum Research (entreprise semi-publique d'une autre région en Autriche)	Université de Maastricht (MERIT)

Tableau 3 - Les quatre processus évaluatifs

Nous allons maintenant, en nous aidant de la grille présentée plus haut, sur les trois dimensions choisies, mettre en évidence un certain nombre de rapprochements ou de différences observés en comparant nos quatre cas.

#### 4.1. Objets de l'évaluation et schémas de causalité

##### *Les objets d'évaluation*

Résumons d'abord, pour les quatre pays étudiés, la nature des objets d'évaluation choisis dans les quatre processus évaluatifs.

L'évaluation des *pôles français* s'est centrée sur trois grandes catégories d'objets, à l'exception des impacts économiques, qu'il semblait prématuré de regarder :

- la politique publique en termes de cohérence, pertinence, et implémentation
- la gouvernance et l'organisation des pôles (structuration des organes de gouvernance, budgets et moyens humains, mise en place...)
- les actions menées et leurs résultats intermédiaires (subventions obtenues, projets labellisés...)

Les éléments quantifiés permettant de nourrir ces investigations, fournis par les tutelles et les pôles étaient complétés par des entretiens avec les responsables de clusters et de la politique. Le point de vue des membres des pôles n'a pas été sollicité, du moins de manière systématique.

L'évaluation *autrichienne* a considéré trois objets :

- la politique de cluster, et son insertion dans la politique industrielle de la Basse Autriche (sur la base d'indicateurs généraux de structure et de budget)
- le management de l'agence économique Ecoplus qui coiffe les quatre clusters (système de management et de contrôle, knowledge management...)
- la satisfaction des entreprises membres concernant le fonctionnement du cluster, ses moyens et ses actions, les projets coopératifs menés.

En *Wallonie*, l'évaluation a abordé de nombreux thèmes qu'on peut résumer ainsi : (i) le poids et la performance des entreprises situées dans le clusters, (ii) la genèse et les objectifs des clusters, (iii) les membres des clusters, (iv) les actions proposés et les résultats obtenus, (v) le rôle et le profil des animateurs des clusters ainsi que la structure du management, (vi) la durabilité financière de la politique, (vii) la compatibilité entre les clusters et des politiques régionales similaires, (viii) la dimension géographique de la politique, et (ix) la manière dont les agences gouvernementales gèrent les clusters.

Finalement, les évaluateurs ont réalisé une étude d'impact sur trois niveaux: (i) le cluster en soi (nombre d'actions collectives, taux de participation, nombre de projets R&D, poids du cluster en relation avec le secteur, etc.); (ii) les entreprises situées dans le cluster (nouveaux produits, nouveaux processus, taux de création de nouvelles entreprises, etc.); (iii) le territoire dans son ensemble (développement d'investissement de R&D, développement d'exportations, offre d'emploi).

Enfin, *en Allemagne*, l'évaluation s'est centrée sur la question de la valeur ajoutée économique du programme, de sa place par rapport aux autres politiques, et surtout sur l'analyse de ses résultats macroéconomiques (développement du nombre d'entreprises, du marché du travail, mobilisation du capital risque, résultats technologiques en termes de brevets et licences...). Cette analyse quantitative et comparative par rapport à des régions non retenues dans les programmes a été complétée par des analyses qualitatives sur les effets de la politique, le rôle des clusters, le développement de la coopération, la structuration du secteur des biotechs, en interrogeant l'ensemble des entreprises, les instituts de recherche et des « experts ». Enfin, une comparaison avec des clusters britanniques leaders en biotechs a été effectuée, sur la base d'indicateurs quantitatifs (caractéristiques du cluster, de sa composition, et des produits scientifiques et économiques de son activité). Mais on notera que l'activité des clusters allemands et leur structuration ne sont pas explorées quantitativement.

Finalement, trois points nous semblent notables dans le choix des objets d'évaluation :

- l'évaluation explore ou non, selon les cas, les impacts économiques finaux
- ces impacts finaux sont ciblés selon les cas sur les entreprises, ou la collectivité
- les évaluations s'attachent plus ou moins à l'analyse des organisations (des clusters ou des pouvoirs publics en charge de la politique)

On retrouve le fait que les objets d'évaluation choisis dans les quatre pays ne sont pas les mêmes, malgré des recouvrements : l'évaluation allemande se concentre sur les impacts économiques finaux, alors que l'évaluation française ne traite pas cet aspect, mais cherche à caractériser à la fois l'efficacité du management et les résultats intermédiaires obtenus (par exemple en termes d'obtention de subventions ou de nombre de projets labellisés). L'évaluation autrichienne est également centrée sur l'efficacité du management des clusters et les résultats obtenus notamment en termes de services offerts aux entreprises, mais, outre une analyse interne, elle utilise une évaluation de la satisfaction des entreprises membres des clusters pour apprécier cette efficacité.

En termes de bénéficiaires, il est notable que la Wallonie et l'Allemagne, bien qu'attentives aux effets de la politique sur les entreprises, cherchent à caractériser, plus généralement, l'impact sur la collectivité, au moins au niveau du territoire en analysant par exemple les investissements de R&D, l'évolution de l'emploi, la création d'entreprises. La Basse Autriche, par contraste, met davantage l'accent sur la satisfaction des entreprises qui apparaissent comme les bénéficiaires essentiels.

Il est à noter enfin que, contrairement à l'Allemagne, les évaluations wallonne et autrichienne s'intéressent apparemment d'assez près au pilotage public de la politique : en Autriche, l'organisme qui pilote et gère les clusters, Ecoplus, est évalué (en termes de stratégie, de système de reporting, de développement du know-how), mais l'insertion de la politique de clusters dans la politique industrielle de Basse Autriche est également examiné.

En Wallonie, les évaluateurs se sont penchés sur la gestion de la politique par l'administration wallonne, notamment sur le processus de sélection, mais également sur l'organisation de l'administration, et ont participé aux « comités d'accompagnement » réunissant les représentants des clusters et de la région.

L'évaluation française a également, dans une moindre mesure, analysé le pilotage public de la politique des pôles de compétitivité, essentiellement sous l'angle des procédures de financement et de reporting, mais sans rentrer dans les modes d'organisation des pouvoirs publics.

France	Allemagne	Basse Autriche	Wallonie
<ul style="list-style-type: none"> <li>- procédures de mise en œuvre de la politique</li> <li>- organisation / structuration / dynamique des clusters</li> <li>- résultats de leurs actions</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- effets qualitatifs des clusters</li> <li>- impacts micro et macroéconomiques (quanti) de la politique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- politique de cluster</li> <li>- management d'Ecoplus</li> <li>- organisation des clusters, services et projets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- politique (<i>pilote</i>)</li> <li>- fonctionnement, management des clusters</li> <li>- résultats des clusters</li> <li>- effets et impacts microeco sur les entreprises (quali)</li> </ul>

Tableau 4 - les objets d'évaluation dans les quatre pays

### ***Les schémas de causalité***

Les schémas de causalité ont été reconstitués à partir des documents d'évaluation et des exposés de la politique. Comme on l'a dit, le schéma de causalité sous-jacent à la politique française fait le lien entre projets collaboratifs de R&D, innovation, et compétitivité des entreprises et du territoire concernés. Pour les autres pays étudiés, la situation est assez contrastée :

- la Basse Autriche fait l'hypothèse que la qualité des services offerts par le cluster aux entreprises, alliée à ses actions de mise en réseau, va augmenter la coopération des entreprises, et donc les rendre plus compétitives ;
- l'Allemagne, quant à elle, ne détaille pas de schéma de causalité de sa politique, ce qui est cohérent avec le fait que l'Etat laisse les Länder libres de l'utilisation des fonds qui leur sont attribués à l'issue du concours. Les schémas de causalité sont donc en fait

construits par les Länder, éventuellement différemment les uns des autres, et l'Etat ne cherche pas à les tester : ce sont les résultats macro-économiques de la politique, essentiellement, qui sont examinés

- enfin, dans le cas de la Wallonie, le schéma de causalité sous-jacent à la politique est peu apparent, les actions encouragées dans le cadre de la politique de clusters étant diverses (R&D, formation, investissements) et non imposées au cluster management par des mécanismes financiers. Sur ce point, ce cas se rapproche du cas autrichien par la transmission de la responsabilité des modalités d'action aux managers des clusters, et du cas allemand par l'absence d'explicitation des modalités d'action à mettre en œuvre...

France	Allemagne	Basse Autriche	Wallonie
Le soutien à des projets collaboratifs de R&D va stimuler les innovations et donc la compétitivité des entreprises et la croissance économique du territoire	Le soutien à quelques régions sélectionnées va stimuler leur croissance économique	Le haut niveau de service apporté aux entreprises par le cluster va accroître leurs coopérations et les rendre plus compétitives	Le développement de diverses actions (R&D, formation, investissements), soutenues par la politique de clusters, contribue à la compétitivité des entreprises et à la croissance économique

Tableau 5- Les schémas de causalité dans les quatre processus évaluatifs

Ces situations contrastées permettent d'éclairer le choix des objets d'évaluation qui ont été identifiés, dans chacun des quatre pays : en particulier, on comprend pourquoi l'évaluation allemande se centre sur les effets et impacts économiques des clusters ; alors que l'Autriche se préoccupe de l'évaluation du management des clusters, tournés vers les entreprises.

A travers cette comparaison, on peut aussi d'ores et déjà noter que c'est le schéma de la politique française qui est le plus explicite, ce qui devrait permettre d'évaluer la pertinence même de la politique, si, à plus long terme, tous les maillons de la chaîne de causalité deviennent observables (en particulier les impacts économiques, mais aussi les caractéristiques héritées des pôles). Une telle observation n'est guère surprenante quand on sait que, en France, l'Etat pilote lui-même de près un certain nombre de politiques publiques. A l'inverse, l'Etat allemand, qui finance et conçoit une politique, mais en délègue la mise en œuvre aux Länder, peut difficilement s'intéresser à sa mise en œuvre détaillée sans mettre en cause le partage des rôles institué entre les deux niveaux institutionnels.

## 4.2. Méthodologie d'évaluation

Si l'on s'intéresse maintenant aux choix méthodologiques mis en œuvre par les quatre pays, on constate que, même si des points communs existent, une certaine diversité des approches se manifeste, notamment

- dans la volonté de mettre en évidence des impacts économiques par des mesures objectives
- dans l'accent mis sur la comparaison avec des entités "témoin"
- dans l'équilibre choisi entre approches quantitative et qualitative,
- dans le croisement des points de vue, et en particulier l'importance accordée aux jugements des membres des clusters (notamment les entreprises) sur les dispositifs

Les évaluateurs allemands optèrent pour une approche analytique la plus scientifique possible, en réalisant une comparaison statistique entre les régions distinguées par les programmes gouvernementaux et d'autres régions « témoins ». Pour ce faire, toutes les entreprises qui, début 2006, en Allemagne, avaient pour activité principale les biotechs (630 entreprises) ont été contactées, alors que 98 d'entre elles seulement (soit moins de 20%) avaient bénéficié des subventions liées aux programmes BioRegio et BioProfile ; ces enquêtes ont cherché à savoir par exemple si les programmes avaient amélioré la réputation internationale de l'Allemagne en tant que site économique dans les biotechnologies, si, grâce aux programmes, des coopérations avaient été réalisées qui sans ceux-ci n'auraient pas débuté, ou si les coopérations étaient fructueuses et durables. On notera que le recul temporel de l'évaluation allemande permettait d'évaluer la progression de certains indicateurs économiques (valeur ajoutée par exemple). Par ailleurs, la comparaison s'effectuant au sein d'un même secteur (les biotechs), elle s'affranchissait ainsi des critiques portant sur la non pertinence des comparaisons multisectorielles. Enfin, une comparaison des principales caractéristiques de la structure, de l'activité et du financement est effectuée (pour les clusters leaders) avec des clusters britanniques majeurs, manifestant à nouveau le souci de trouver des entités témoin, auxquelles comparer les clusters allemands. Cela dit, des éléments en partie qualitatifs ont également été recueillis auprès des entreprises et des institutions de recherche pour caractériser l'action et les résultats des clusters.

A l'inverse, la France, la Basse Autriche, et la Wallonie optèrent pour des approches plus descriptives et qualitatives, imposées de toute façon par la faible durée d'existence de leurs clusters. C'est une des raisons qui explique qu'en France, mais aussi en Wallonie et en Autriche, une partie importante de l'évaluation s'attache à spécifier, par quelques indicateurs quantitatifs (nombre de membres des clusters, nombre de salariés concernés, nombre de projets, volume des subventions accordées...), mais surtout qualitativement, par des entretiens, la qualité de management des clusters, et les résultats de leur activité.

Enfin, il est intéressant de caractériser la manière dont la variété des parties prenantes a été prise en compte dans les différentes évaluations. Dans toutes les démarches sont interviewés des acteurs impliqués dans la politique, des responsables de clusters, et à un moindre degré, des représentants d'institutions de recherche. Mais deux différences notables apparaissent :

- dans l'évaluation allemande, 19 interviews d'"experts" sont réalisées dans les 10 régions concernées par le secteur Bio.
- dans trois des cas pays étudiés (l'exception étant l'évaluation française), un questionnaire est adressé à toutes les entreprises concernées (y compris, pour l'Allemagne, des entreprises du secteur, mais dans des régions non lauréates). Ces questionnaires, destinés entre autres, à recueillir de l'information économique dans le cas allemand et belge, sont centrés, en Autriche sur l'appréciation de la compréhension et de la satisfaction des entreprises vis-à-vis de la politique et de l'action des clusters qui les concernent.



<b>France</b> (exhaustif : 71 pôles)	<b>Allemagne</b> (sectoriel : Bio)	<b>Basse Autriche</b> (4 clusters)	<b>Wallonie</b> (4 clusters pilotes)
- interviews: acteurs (national, clusters)	- interviews avec des experts dans les différentes régions	- interviews avec les acteurs de la politique, workshops (cluster managers)	- interviews avec les gestionnaires des clusters et observation participante
- pas d'enquête	- enquête auprès des instituts de recherche et toutes les entreprises du secteur Bio	- enquête de satisfaction auprès des membres	- enquête de satisfaction auprès des membres
- indicateurs d'activité des clusters mais pas d'indicateur économique	- indicateurs micro et macroéconomiques, comparaison avec régions témoins	- indicateurs d'activité mais pas d'indicateur économique	- indicateurs microéconomiques sur les entreprises
- pas de comparaison internationale	- comparaison quanti avec clusters anglais	- pas de comparaison internationale	- pas de comparaison internationale

Tableau 6 – Sources des données

Au total, au-delà de difficultés classiques rencontrées par tous les évaluateurs en matière de collecte de données fiables, ou de définition de périmètres pertinents, problèmes que nous ne détaillerons pas ici, on constate surtout que toutes les évaluations essaient de multiplier les approches en termes de points de vue, et de méthode.

Cela dit, dans le “mix” méthodologique ainsi défini, on remarque le contraste notable entre l'approche allemande, beaucoup plus centrée sur les résultats économiques de la politique, appréciés par rapport à des points de référence, et l'approche autrichienne, orientée vers la mesure détaillée de la satisfaction des entreprises par rapport aux services apportés par les clusters. Les approches française, et surtout wallonne, sont plus hybrides.

### 4.3. Effets et usages des évaluations

Sur ce point, compte tenu de la différence de profondeur de nos investigations selon les pays, nous ne pourrions donner que quelques aperçus succincts portant sur les usages faits par les pouvoirs publics des évaluations réalisées :

En ce qui concerne la mobilisation des acteurs par le risque de sanction liée à l'évaluation, elle a été différente selon les pays :

- une délabellisation immédiate a pris effet en Wallonie : 2 des 4 clusters ont été délabellisés, avec les conséquences en termes de soutien financier
- en France, l'évaluation a été une incitation à restructurer et à clarifier la politique pour 13 des 71 pôles
- en Allemagne, l'évaluation s'est effectuée ex post et ne pouvait avoir de conséquences sur un programme à durée déterminée

En ce qui concerne la réorientation de la politique,

- en France, une politique 2.0 est partiellement issue des préconisations des évaluateurs (mais un certain nombre de décisions ont été prises en amont, avant l'achèvement formel de l'évaluation)
- en Allemagne, la politique testée sur les biotechs a été reproduite dans d'autres secteurs, mais les programmes « bio » étaient achevés bien avant l'évaluation.

Les usages de l'évaluation par les décideurs publics ont donc été beaucoup plus manifestes dans les cas français et wallon que dans le cas allemand.

## **CONCLUSION : AU-DELA DE LA DIVERSITE, DEUX MODELES CONTRASTES D'EVALUATION ?**

Au-delà de l'infinie variété des démarches évaluatives constatée dans les quatre pays étudiés, peut-on repérer quelques invariants et, au moins, trouver des explications à la diversité ? La première observation qui peut être faite est que, dans chaque pays, nous décelons une certaine cohérence entre les trois grandes catégories de caractéristiques de notre grille d'analyse : les objets d'évaluation et le schéma de causalité qui les relie, la méthodologie utilisée, les usages faits de l'évaluation ne sont pas indépendants les uns des autres.

Ainsi, en Allemagne,

- les objets d'évaluation sont centrés sur la question de l'impact économique, et aucun schéma de causalité n'est explicité
- la méthodologie est essentiellement quantitative et l'évaluation s'appuie sur un expert international
- il n'y a pas d'usage direct des résultats de l'évaluation pour piloter la politique, (autres que le lancement d'autres programmes analogues dans des secteurs différents)

Par contraste en France,

- les objets d'évaluation sont des résultats intermédiaires (des projets de R&D financés) et des modes d'organisation, mais pas les impacts finaux
- la méthodologie a une forte composante qualitative et les évaluateurs sont des cabinets de consultants pilotés par les administrations qui exercent la tutelle des pôles
- les résultats de l'évaluation sont utilisés à des fins de pilotage et de réorientation de la politique

Les deux autres pays, plus hybrides, se rapprochent toutefois davantage du cas français.

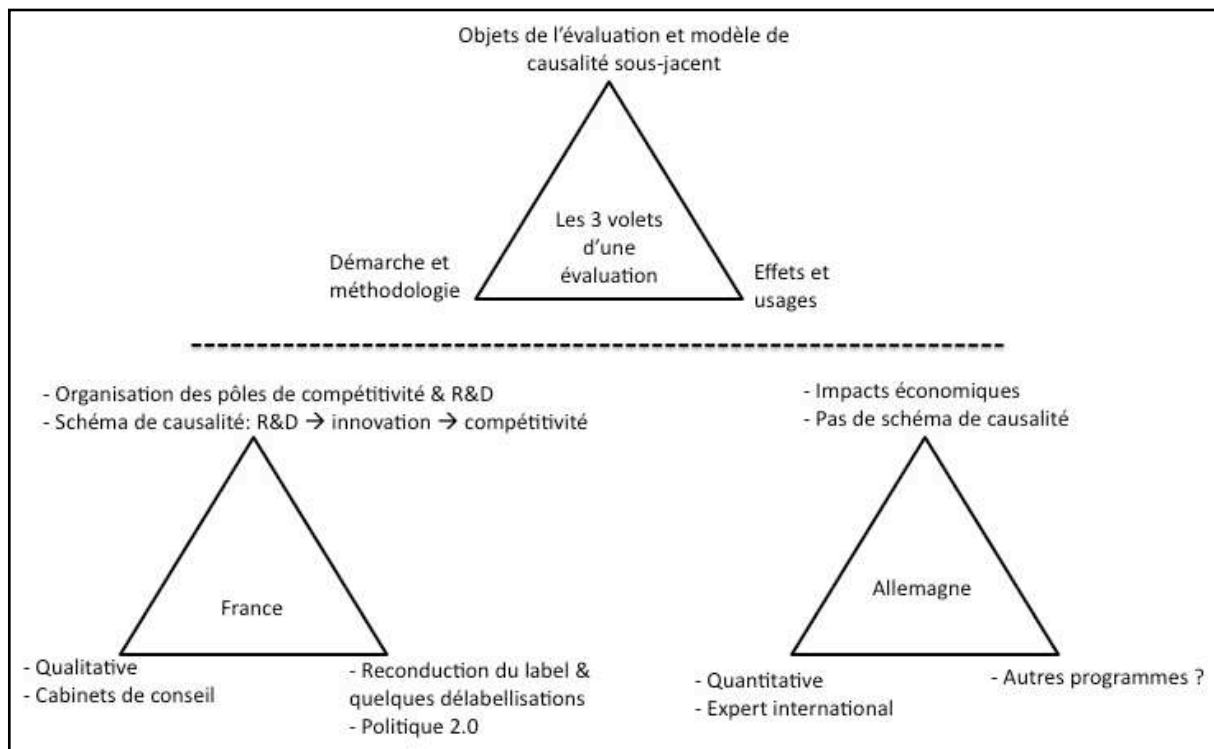


Figure 3 - Les trois volets d'une évaluation : Le cas de la France et de l'Allemagne

A titre d'hypothèse, on pourrait supposer que deux modèles idéaux typiques sont sous-jacents à ces différences, explicables par des usages très contrastés des évaluations :

- un modèle « économiste », qui s'intéresse prioritairement au bilan *ex post* de la politique, fait en termes d'impacts économiques, et qui, pour cela s'appuie nécessairement sur des approches quantitative et comparative, qui permettent une « objectivation » plus grande des résultats
- un modèle « gestionnaire » qui met davantage en exergue le rôle d'aide au pilotage d'une démarche évaluative, et qui, à ce titre, cherche à qualifier *in itinere* des résultats intermédiaires, et à explorer des schémas de causalité explicites, sous-jacents à la politique, pour les tester et éventuellement réorienter la politique. A ce titre, ce type de démarche, qui s'appuie sur des méthodes qualitatives, pour « rentrer dans la boîte noire » du fonctionnement des clusters, ne peut revendiquer les mêmes caractéristiques de scientificité que la précédente.

Comment, alors, les différents pays se déterminent-ils par rapport à ces deux idéaux-types ? Le choix d'une démarche évaluative renvoyant à l'un ou l'autre de ces modèles nous semble orienté par au moins deux considérations :

- d'une part, la maturité de la politique de clusters, car, on l'a vu, le modèle « économiste » demande un recul temporel qui n'est pas exigé par l'autre ;
- d'autre part, la légitimité des modes d'intervention des pouvoirs publics. En effet, les systèmes politico-économiques des différents pays, et leur culture nationale, ne permettent pas toujours aux pouvoirs publics d'intervenir directement dans des processus gérés par d'autres acteurs, même si des soutiens financiers sont accordés via la politique de clusters : ainsi, en Allemagne, l'état fédéral n'est pas légitime à intervenir dans des programmes gérés par les Länder, alors que la tradition interventionniste de l'Etat français lui permet de demander des comptes sur les processus de gestion internes des pôles de compétitivité.

Par ailleurs, ces deux modèles ne sont bien sûr pas exclusifs l'un de l'autre et peuvent se combiner, ou se succéder au fil du temps. Mais ces choix dépendront des commanditaires de l'évaluation et des usages qu'ils souhaitent en faire.

Enfin, même si le modèle « gestionnaire » semble a priori plus tourné vers la production de connaissances, on fera observer que, dans les deux cas, la démarche évaluative a une vertu qui n'est pas souvent mise en exergue : elle oblige l'évaluateur (en commun avec le commanditaire), en se posant le problème du choix des objets d'évaluation, à révéler les objectifs de la politique menée, qui ne sont pas nécessairement très explicites. C'est à travers ce processus que les acteurs impliqués commencent à faire rétrospectivement sens de leurs actions déjà menées. C'est ce « interplay of action and interprétation » (Weick, Sutcliffe, & Obstfeld, 2005, p. 409) qui ajoute à l'évaluation cette vertu souvent oubliée : la clarification des objectifs sous-jacents de la politique. Cette clarification permet donc d'améliorer potentiellement l'orientation des actions futures.

## Références

- Bellandi, M., & Caloffi, A. (2010). An Analysis of Regional Policies Promoting Networks for Innovation. *European Planning Studies*, 18(1), 67-82.
- Benzerafa, M., Garcin, L., Gibert, P., & Gueugnon, J.-F. (2011). Le management par objectifs met-il fin à l'ambiguïté dans la gestion publique ? *Politiques et management public*, 28(3), 353-389.
- BIPE. (2007). *Méthodes et outils d'évaluation des clusters appliqués aux pôles de compétitivité*. Paris: BIPE.
- CMI, & BCG. (2008). *L'évaluation des pôles de compétitivité 2005-2008 - Evaluation réalisée par CM International en association avec BCG*. Paris: La Documentation française.
- Crespo, J. (2010). How emergence conditions of technological clusters affect their viability? Theoretical perspectives on cluster lifecycles. Utrecht University, Section of Economic Geography.
- Cruz, S. C. S., & Teixeira, A. A. C. (2009). The Evolution of the Cluster Literature: Shedding Light on the Regional Studies-Regional Science Debate *Regional Studies*, 44(9), 1263-1288.
- Diez, M. A. (2001). The Evaluation of Regional Innovation and Cluster Policies: Towards a Participatory Approach. *European Planning Studies*, 9(7), 907-923.
- Dohse, D. (2007). Cluster-Based Technology Policy - The German Experience. *Industry and Innovation*, 14(1), 69-94.
- Duranton, G., Martin, P., & Mayer, T. (2008). *Les pôles de compétitivité. Que peut-on en attendre ?* Paris: CEPREMAP.
- Fen Chong, S. (2009). *Le pilotage chemin faisant : Emergence des modes de gouvernance et de pilotage des pôles de compétitivité*. Université Paris-Dauphine, Paris.
- Gallié, E.-P., Glaser, A., Lefebvre, P., & Pallez, F. (2012). Evaluation moderne, évaluation modeste ? Le cas des pôles de compétitivité français. *Politiques et management public*, 29(4), 573-590.
- Jakoby, H. (2006). Evaluation as Part of the Regional Policy Life Cycle: The Example of North Rhine-Westphalia, Germany. *Regional Studies*, 40(2), 281-284.
- John, C. H., & Pouder, R. W. (2006). Technology clusters versus industry clusters: Resources, networks, and regional advantages. *Growth and Change*, 37(2), 141-171.

- Learmonth, D., Munro, A., & Swales, J. K. (2003). Multi-sectoral Cluster Modelling: The Evaluation of Scottish Enterprise Cluster Policy. *European Planning Studies*, 11(5), 567-584.
- Lepage, V. (2009). *L'évaluation externe comme outil de pilotage de la politique de clustering : Leçons tirées de 5 années de pratique en région Wallonne*. Paper presented at the conference: Pôles de compétitivité et développement économique régional.
- Martin, R., & Sunley, P. (2003). Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea? *Journal of Economic Geography*, 3(1), 5-35.
- OECD. (2005). *Business Clusters: Promoting Enterprise in Central and Eastern Europe*: OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Programme.
- OECD. (2007). *Competitive Regional Clusters: National Policy Approaches*. Paris: OECD.
- OECD. (2009). *Clusters, Innovation and Entrepreneurship*: OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Programme.
- Perret, B. (2008, 2ème édition). *L'évaluation des politiques publiques*: La Découverte.
- Rosenberg, D. (2002). *Cloning Silicon Valley: The Next Generation High Tech Hotspots*. London: Pearson Education Ltd.
- Saxenian, A. (1994). *Regional advantage: culture and competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Sölvell, Ö. (2008). *Clusters - Balancing evolutionary and constructive forces*. Stockholm: Ivory Tower Publishers.
- Staehler, T., Dohse, D., & Cooke, P. (2007). *Evaluation der Fördermaßnahmen BioRegio und BioProfile*: Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW), Centre for Advanced Studies in the Social Sciences (CASS), Consulting für Innovations- und Regionalanalysen (CIR).
- Weick, K. E., Sutcliffe, K. M., & Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sensemaking. *Organization Science*, 16(4), 409-421.
- Zabala-Iturriagagoitia, J. M., Voigt, P., Gutiérrez-Gracia, A., & Jiménez-Saez, F. (2007). Regional Innovation Systems: How to Assess Performance. *Regional Studies*, 41(5), 661-672.